

NPM is dood, lang leve NPM!

*Sandra van Thiel**

In de literatuur over New Public Management woedt een discussie: is NPM nu dood of nog steeds levend? Aanleiding voor die discussie is het zich almaar opstapelende bewijs dat de hervormingen in en van publieke organisaties die sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn ingevoerd, niet hebben opgeleverd wat er van werd verwacht. Verzelfstandiging heeft bijvoorbeeld geleid tot een enorme fragmentatie van de publieke sector, waardoor politici en ambtenaren het overzicht kwijt zijn. En prestatiemeting heeft lang niet altijd geleid tot goed inzicht in prestaties, of tot betere prestaties. In reactie op dit soort constatering worden nieuwe hervormingen voorgesteld en doorgevoerd. Zo worden diverse verzelfstandigde organisaties samengevoegd en worden prestatieafspraken 'herijkt'. Deze reactie staat bekend onder verschillende namen, zoals: post-NPM, New Public Governance, Whole of Government. Veel van deze nieuwe hervormingen draaien echter niets terug, in plaats daarvan worden ze bovenop de oude hervormingen gestapeld, een proces dat ook wel 'sedimentatie' wordt genoemd. NPM is dus niet dood, het is geëvolueerd.

Ook op de universiteit zien we dit proces van sedimentatie. Er zijn tal van voorbeelden denkbaar, maar hier wil ik vooral ingaan op het gebruik van prestatiemeting. Prestatiemeting is namelijk alom aanwezig op de universiteit: we meten de prestaties van studenten, soms zelfs nog voordat ze beginnen aan een studie; we meten de prestaties van docenten; we meten publicaties, citaties, referenties en patenten; we meten allerlei zaken in de bedrijfsvoering; we meten hoe de universiteit of onze discipline het internationaal doet; we meten waar onze studenten terechtkomen; enzovoort. En alhoewel er wel veranderingen worden aangekondigd, verandert er één ding niet: we zullen blijven meten, ook in de toekomst. Nieuwe of andere metingen worden alleen maar toegevoegd aan het meetcircuit dat we sinds de jaren tachtig, toen prestatiemeting onder invloed van NPM werd geïntroduceerd, hebben opgebouwd.

De prestaties van studenten werden onder invloed van het resultaatgerichte denken uit NPM dé basis voor de financiering van opleidingen. Voor elk diploma was er een vast bedrag. Er werd dus geen rekening gehouden met hoeveel studenten wel begonnen aan een opleiding maar deze uiteindelijk niet afmaakten, noch hoe lang ze daarover deden. Daarom zouden opleidingen, zo was de beleidstheorie, hun programma's studeerbaarder maken (lees: efficiënter) en studievoortgang beter gaan monitoren. Wat echter ook gebeurde, was dat sommige opleidingen hun eisen verlaagden. Voorbeelden daarvan variëren van het nominaal = normaal dat op de Erasmus Universiteit wordt aangehouden (waarbij studenten enkele

* Prof. dr. Sandra van Thiel is hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. E-mail: s.vanthiel@fm.ru.nl.

onvoldoendes kunnen compenseren) tot de diploma-inflatie aan de hogeschool InHolland (die langstudeerders een verkorte uitweg bood).

Inmiddels is de basis voor financiering licht bijgesteld en is de financiering gebaseerd op een combinatie van input (aantal studenten) en output (aantal diploma's). De prikkel om eisen te verlagen wordt op die manier enigszins verkleind – al gaan maatregelen zoals het bindend studieadvies en de harde knip weer een andere kant op.

Al met al zien we duidelijk dat universiteiten te maken hebben met diverse maatregelen tegelijk, met verschillende effecten en prikkels. De prestaties van studenten blijven echter een belangrijke maatstaf in al deze beleidsmaatregelen. Misschien komt dat nog het meest pregnant naar voren bij de discussies over selectie aan de poort; steeds meer universiteiten investeren steeds meer tijd en moeite in het vooraf selecteren van de beste studenten, die de grootste kans maken om het programma (op tijd) af te ronden. Proefstudeerdagen, motivatiegesprekken, summerschools; het is maar een kleine greep uit het scala van activiteiten die worden aangeboden of verplicht gesteld voor aanstaande studenten. Doel hiervan is om studenten te helpen een goede keuze te maken, maar evenzeer dat de opleiding zo weinig mogelijk ongeschikte studenten binnen krijgt.

Een ander instrument dat wordt ingezet om (goede) studenten te lokken, zijn de resultaten van de nationale studentenenquête (NSE's). Deze NSE-scores worden gebruikt voor de rankings van opleidingen in de *Elsevier* en de *Keuzegids hoger onderwijs*. Universiteiten klagen al jaren steen en been over de methodologie waarop deze enquêtes berusten, ook als ze niet als laatste zijn geëindigd. De wijze waarop data worden verzameld en gewogen, is niet transparant. Desondanks maken voorlichters er dankbaar gebruik van bij het aanprijzen van opleidingen. Ook andere keurmerken, zoals nationale en internationale accreditaties, zijn populair. Als je niet de beste bacheloropleiding bent, kun je nog altijd de beste masteropleiding zijn, of de beste universiteit, of het beste onderzoek hebben. Er is een ware wildgroei ontstaan van keurmerken, erkenningen, certificeringen en accreditaties, maar wie weet nog hoe het zit? Ik verwacht dat het niet lang meer zal duren of er wordt van overheidswege een toezichthouder ingesteld of aangevoerd die hier duidelijkheid in moet gaan brengen – net als de Raad voor de Accreditatie al doet voor andere beleidsterreinen. Ook dit is een van de kenmerken van het post-NPM denken: na het vrijgeven van allerlei zaken aan de markt volgt het organiseren van toezicht ter compensatie van marktimperfecties.

Overigens is het maar de vraag in hoeverre het keuzegedrag van studenten echt wordt gestuurd door al die nationale en internationale lijstjes waarmee universiteiten zich affichereren. Vaak zijn heel andere argumenten doorslaggevend, zoals nabijheid of bekendheid met een opleiding door vrienden en familie. Ook andere externe partijen, bijvoorbeeld overheden en bedrijven die opdrachtgever of gebruiker van onderzoek kunnen zijn, zullen zich vaker niet dan wel verlaten op de prestatie lijstjes. Voor hen telt of het onderzoek inhoudelijk aansluit op hun wensen en behoeften. Voor lokale overheden en bedrijven kan zelfs het nabijheidsargument alleen al genoeg zijn om samenwerking aan te gaan.

Het is belangrijk om ons dat te realiseren, omdat universiteiten in toenemende mate afhankelijk worden van opdrachtonderzoek en samenwerking met bedrijven. Het topsectorenbeleid dwingt universiteiten daartoe, zeker in combinatie met opgelegde bezuinigingen. Dat stuut veel universitaire bestuurders overigens tegen de borst, omdat het de academische vrijheid en het fundamentele onderzoek aantast. Maar wat nog erger is: het gaat tegen de prikkels in die nu zijn ingebouwd in het systeem om wetenschappers vooral te belonen voor hun *wetenschappelijke* publicaties. Ik zal hier niet ingaan op de eindeloze discussie over hoe publicaties worden gemeten of zouden moeten worden gemeten (aantal, kwaliteit van tijdschriften of uitgevers, impactscores, indexaties, citaties, puntensystemen enzovoort), maar constateer wel dat, alle discussies ten spijt, over de toegenomen werkdruk van onderzoekers – en bijgevolg de excessen in plagiaat en fraude –, het basisprincipe van meten = weten niet losgelaten wordt. Er worden wat verfijningen aangebracht in hoe we meten (A-lijsten, nieuwe categorieën, eigenscores, geen punten voor vakpublicaties of Nederlandstalig werk), maar dat we blijven meten staat niet ter discussie.

Er is zelfs een nieuwe maatstaf bijgekomen: de valorisatie. Onderzoekers moeten nu ook hun maatschappelijke waarde kunnen kwantificeren, soms zelfs al nog voordat het onderzoek is uitgevoerd, zoals blijkt uit het verplicht stellen van de paragraaf over kennisdisseminatie in voorstellen van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Zonder te willen betogen dat valorisatie niet belangrijk is, is het duidelijk dat we ook hier een opeenstapeling zien van hervormingen: valorisatie wordt toegevoegd aan het lijstje van prestaties, en al die prestaties moeten worden gemeten en gerapporteerd.

Wat deze voorbeelden laten zien is dat de universiteit onder invloed van NPM een bedrijf is geworden, en naar verwachting dat ook zal blijven. De bedrijfsvoeringstechnieken die vanaf de jaren tachtig zijn ingevoerd, zoals prestatiemeting, zijn niet meer weg te denken uit de organisatie of het werk van wetenschappers. Voor ons dus helaas geen vrijplaats voor academische ontwikkeling, experimenteren en contemplatie, zoals het ideaalbeeld van de universiteit dat Robbert Dijkgraaf ons vanuit de Verenigde Staten (Princeton) aanprijst. Maar ja, daar ligt dan ook een heel ander verdienmodel aan ten grondslag.